

推进合宪性审查 深化全面依法治国

□ 李少文

党的十九大报告指出，要推进合宪性审查工作，维护宪法权威。所谓合宪性审查，就是通过一定的制度机制对立法和重大政策是否符合宪法精神、原则和规定进行形式和内容上的审查，确保中国特色社会主义法治体系的完整和统一，贯彻宪法效力，维护宪法权威。

推进合宪性审查工作的时代意义

合宪性审查有利于新时代坚持和发展中国特色社会主义，为全面建成社会主义现代化强国提供法治条件和保障。中国特色社会主义进入新时代是对党和国家当前所处历史方位作出的重大战略判断，它意味着中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。一直以来，理论界对于如何推进依法治国、如何加强宪法实施、如何维护宪法权威的认识还有待进一步深入。党的十九大报告提出推进合宪性审查工作，突出了以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系需要通过合宪性审查加以完善，明确了中国特色社会主义法治体系需要通过合宪性审查加以保障，表明了国家治理体系和治理能力现代化建设需要纳入合宪性审查的工作机制，对于进一步深化依法治国实践具有重要意义，有利于为建成社会主义现代化强国提供更有力的法治支撑。

合宪性审查有利于我们党领导人民治理国家，不断提高党的执政能力和领导水平。宪法是我们党治国理政的根本依据。习近平总书记指出：“依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政。新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。”充分发挥宪法的作用，是坚持和完善中国共产党的领导、改进党的执政方式、提高党的执政能力的必然选择。宪法确认了国家的根本制度和根本任务、国家的领导核心和指导思想，规定了国体、政体和基本政治制度，也规定了基本国策。我们始终坚持宪法确立的基本原则和制度，就能正确处理各种关系，就能调动一切积极因素，形成安定和谐的政治局

面。合宪性审查就是我们党运用依法治国理政的具体体现，也是党的执政能力和领导水平的具体体现。

合宪性审查有利于发展社会主义民主政治，加强宪法实施和监督，维护宪法权威。在一个国家，宪法具有最高法律效力，是国家治理结构的重要环节，它记载了人民的根本意志，体现了人民的根本利益。习近平总书记指出：“保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。”合宪性审查就是确保人民根本利益的基本方式，是加强宪法实施和监督的直接体现。通过合宪性审查，将宪法的效力落到实处，让宪法的精神、原则和具体规定贯彻到立法、政策和执行过程之中，这是依法治国的应然之义。

合宪性审查有利于保证人民当家作主，保护公民的基本权利，实现人民群众对美好生活的向往。宪法是建立现代化国家的基本依据，是国家政治制度的重要保障。从宪法的起源和发展来说，宪法是人民建立国家、享受社会合作利益、组织政府的理性选择。宪法建立了社会主义民主制度，规定了人民的民主权利，确保政治生活的活力，目的正是保证人民当家作主。我国《宪法》规定公民享有广泛的权利，保障了公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实。推进合宪性审查工作，是保证人民当家作主、保护公民基本权利的重要选择。

目前影响合宪性审查工作的主要因素

当前，全面依法治国任务依然繁重，国家治理体系和治理能力有待加强，我国宪法的贯彻实施还不够全面，宪法权威还有待进一步彰显。

一是需要更加注重宪法的法律性和规范性。宪法是根本大法，具有普遍的约束力。从理论上看，宪法内涵着民主的逻辑，既表现为宪法确认人民民主的事实，社会主义民主政治通过宪法得到制度化、法律化，也表现在宪法要体现人民当家作主，并以实现人民当家作主为目标。在实践中，

宪法确认政治事实的功能被强调得较多，而对其法律性和法律效力的重视程度还不够。这就制约了宪法的作用，不利于发挥其规范、指引和激励功能。

二是承载合宪性审查的制度机制需要进一步健全。宪法中的大多数规定需要通过立法、政策和执法加以具体化和贯彻落实，这就需要建立起一定的制度机制来实现。目前宪法在立法、决策和执法过程的引导和激励作用还应当进一步发挥，如何使宪法在具体工作中的效力得到更充分彰显，还需要更加明确和清晰的路径。

三是宪法解释程序与机制存在缺失。因为宪法语言具有模糊性和空白，在适用过程中存在争议，因此需要相应机关对宪法内容、含义及其界限作出说明。合宪性审查直接涉及到宪法解释。我国宪法第67条规定了有权解释宪法的机关是全国人大常委会，但关于全国人大常委会究竟如何解释宪法，还需要更加完善的立法保障。

四是宪法监督制度有待完善。宪法实施的情况需要被监督，这是法治的必然要求。《宪法》第5条规定，一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。宪法监督需要通过合宪性审查来完成，它包括评价、纠正和追责三部分。《宪法》第62条规定，全国人民代表大会监督宪法的实施。第67条规定，全国人大常委会监督宪法的实施。但是由全国人大及其常委会监督宪法实施，在理论上和实践中都面对着一些困难，效果还不是很理想。

推进合宪性审查工作需要加强制度建设

推进合宪性审查工作是新时代全面依法治国的一项新任务，它需要进一步加强制度建设，并适时探索新的制度形式和工作机制。在这个过程中，我们要充分认识到理论的意义，创新新时代中国特社会主义法治理论，为推进合宪性审查工作提供科学指引。

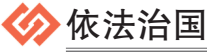
坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这是我国宪法确认的社会主义民主政治的基本要素和基本遵循。党的领导是根本保证，人民当家作主是本质要求，依法治国是基本方式，三者有机统一于我国宪法法律之中。社会主义民主政治

有其自身逻辑，符合中国的历史进程和实际情况，是新时代中国特色社会主义必须坚持的方略。推进合宪性审查工作是坚持三者有机统一的具体表现，它有利于坚持和完善党的领导，有利于人民当家作主，是依法治国的当然内涵。推进合宪性审查工作必须立足于中国自己的理论、制度和具体问题，充分发挥社会主义民主政治的优越性。

健全宪法监督制度，完善宪法解释程序机制。宪法监督权力交由哪个机构行使，是推进合宪性审查工作的关键问题。我国《宪法》明确规定由全国人大及其常委会来监督宪法实施，这是符合我国国情、体现我国特色的制度形式。推进合宪性审查工作，应立足于全国人大及其常委会的职权和功能，以完善全国人大常委会的宪法监督权和宪法解释程序机制为重点，进一步明确宪法解释如何启动、解释权如何行使以及解释的效力如何定位等问题。

加强备案审查制度和能力建设。备案审查是我国《立法法》规定的重要制度，包括备案、审查和纠正三个不可分割的环节。它是相对有效的确保法律体系统一的方式，有利于维护宪法权威、保证国家法制统一。充分发挥备案审查制度的作用，使之承担一部分合宪性审查工作的功能，要求将各类法规、规章、司法解释和规范性文件都纳入备案审查范围。在审查过程中发现有违反宪法法律的，必须依法依规予以撤销和纠正，实行“有件必备、有备必审、有错必究”。

探索合宪性审查的新的制度形式和工作机制。合宪性审查是一项全新的工作，它需要通过相对专业、高效和权威的机构和人员来完成，需要通过更明确、有效和公正的程序和方式来实现。目前我国宪法法律并没有规定合宪性审查如何具体开展。深入依法治国实践，推进合宪性审查工作快速发展，要根据新时代中国特色社会主义发展的需要，探索建立新的制度形式和工作机制，这是全面依法治国，建设社会主义法治国家的重要任务，也是到2035年基本实现社会主义现代化、到本世纪中叶建成社会主义现代化强国的重要一步。



落实普法责任制须完善考核评估体系

□ 林必恒

党的十九大报告提出“提高全民族法治素养和道德素质”“加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”等新论断、新部署、新要求。这是中国特色社会主义进入新时代全面加强普法工作、加大全民普法力度的根本纲领，也是构建新时代中国特色社会主义法治宣传教育体系的行动指南。在新的历史条件下，加大全民普法力度，提高全民族法治素养，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，全面落实“谁执法谁普法”的普法责任制，加快制定一套适应新时代深化依法治国实践的普法责任制考核评估体系，形成“党委统一领导、部门分工负责，各司其职、齐抓共管”的普法工作新格局。

科学完备的考核指标体系是落实普法责任制的前提

2017年5月，由中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》提出，“将普法责任制落实情况作为法治建设的重要内容，纳入国家机关工作目标考核和领导干部政绩考核”“健全完善普法工作考核激励机制，建立考核评估体系”，制定一套指标完备、标准规范、方式科学、结果运用有效的考核评估体系，是当前落实普法责任制的重点。

遵循顶层设计原则。建立科学完备的普法责任制考核指标体系，整体上应以党中央、国务院关于“七五”

法治宣传教育规划的顶层设计方案为主线，以“普法责任制意见”的指导思想、总体目标、主要任务等为参照。具体而言，通过对领导干部建立普法责任制组织体制、推进普法规划和制度建设、健全普法工作管理和保障机制、推进系统内普法常态化规范化、落实法律职业群体以案释法制度、创新普法工作方式方法等情况的考核，建立起具有引领性、协调性、系统性的指标体系。

立足普法工作实际。首先，在标准设计时，必须坚持问题导向和因地制宜的原则，在深入调研、听取意见、掌握实情、汇总梳理的基础上，立足各地普法主体工作特点和规律，结合各部门普法规划制定、制度建设、事项决策、任务部署、工作指导、环节协调、问题督查督办问责等岗位职责，采用差异化考核的方法，确保考核的实效性和公平性。其次，对应衔接具体工作和重点任务，对指标进行分类细化，以精细化指标倒逼精准化普法。再次，在指标设计完成后，根据阶段性考核评估绩效，及时总结经验教训，对指标进行实时检查、分析、反馈和调整，保障指标体系动态优化，借此调整工作方向、改进工作方法。

专业多元的考核模式是提升普法实效的重要途径

设立专业化考核评估机构。为进一步推进考核工作的中立性和公正性，可在地区设立“考核评估办公室”等专门机构，专司考核和信息管理工作，与现有普法办公室协调运

行。此机构可由党委、政府牵头设立，司法行政部门主导，吸纳执法司法部门工作人员、第三方专业评估机构、法学专家、人大代表、政协委员、新闻媒体、普通群众等参与，并下设各级巡视考核组。为保障该机构运行的专业化，可考虑设立专门的考核专员编制岗位，配备独立核算和信息管理服务平台。

采用多元化考核方式。在考核方式上，应以定量考核为主，辅之以定性考核。如可设置领导干部法治培训学时、法治知识课程开设普及率、典型案例发布数量、普法经费等指标，以数据统计、计算、分析的方式评估普法实效。对于难以量化的定性指标，可将其考核标准进行量化处理。如可设置普法规划和责任清单制定情况、推进矛盾纠纷排查化解情况、利用新媒体新技术普法情况等指标，并根据各指标重要程度进行权重赋值。同时，应重点引入民意调查机制，开展普法责任制实施情况的满意度测评，提高人民群众对普法工作的责任意识 and 参与意识。考虑到普法工作的长期复杂性，还应强化日常考核，由考核机构开发大数据系统对普法信息进行收集、管理、分析和应用，加强对普法工作的日常巡查、专项督查、动态跟踪、舆情监测和民意调查等，强化考核的实时性和针对性。

健全的考核结果认定和运用机制是强化“关键少数”责任的保障

健全考核结果认定机制。考核机

公正是法治的生命线，建设法治中国，就是要牢牢地抓住公正这个生命线。司法是依法治国的重要组成部分，现代司法也必然要以公正作为其基本价值取向。党的十九大报告指出，要深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件感受到公平正义。当前，我国的司法改革已经进入攻坚阶段，在取得一系列重大成就的同时，也面临着许多需要继续突破的瓶颈。在此背景下，从法哲学层面来思考我国司法改革，并围绕公正这个核心目标进行相关制度设计，继而以法律公正筑牢社会公正之根、以司法公正夯实国家法治之基，对于破解司法改革难题、形成司法改革共识，具有重要意义。

以法律公正筑牢社会公正之根基

公正是一切法律所追求的价值，而法律公正则是社会公正的制度根基。约翰·罗尔斯在《正义论》一书中写道：“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”一个国家的法律反映着该国特定民族的社会理想和制度偏好，人们希求通过法律进行的国家治理，能够使公平正义在社会中得以永久秉持。古人云：“法不阿贵，绳不挠曲。法之所加，智者弗能辞，勇者弗敢争，刑过不避大臣，赏善不遗匹夫。”法律作为公平之术，是非曲直，一准于法，法律公正一定意义上就体现为相同情况相同处理，不同情况不同处理，也即法律面前人人平等。而只有实现法律面前人人平等，才能在此基础上真正实现社会公正。正如古罗马的一句法律谚语所指出的那样：人类的正义，是要求同样的事情，按同样的规则来处理，而且，这种规则应能适用于一切人，适合于一切人与生俱来的本性。

公正是人类社会理想秩序的内在要求，而法律公正是构建这种理想秩序的必然配置。换言之，法律作为行为规范，以调整社会关系为目的，必然以公正为其基本价值。法律公正不仅在立法意义上体现着社会公正的吁求，同时也在执法和司法意义上以自身的良好实施来引领和实现社会公正。我国当前正在不断深化的司法改革，其实质就是要求在守护公平正义的“最后一道防线”上下功夫——立法上的分配正义在社会生活中遭遇阻滞时，就需要司法的矫正来进行补充，使公平正义的天平能够始终保持一种平衡，进而以法律公正筑牢社会公正的根基，以良法善治来推进现代化的国家治理。

以司法公正实现法律公正之目的

法律公正对社会公正具有重要的引领和保障作用，法律公正目的的实现，同时也是社会公正的制度实践。“徒法不足以自行”，以公正为价值导向和内在属性的立法工作的完成，只是实现了法律公正的良好开端，只有在司法的终局意义上实现了公正，才可以说真正实现了法律公正的目的。培根曾说：“一次不公正的裁判的罪恶甚于十次犯罪。因为犯罪污染的是水流，而枉法裁判污染的却是水源。”因此，坚持司法公正应当是司法的本质要求和终极价值准则，也是司法机关义不容辞的职责。党的十八大以来不断深化的司法改革，无论是顶层设计还是地方探索，无论是重点领域还是关键环节，实质上都紧紧围绕着司法公正这个核心目标展开。比如，司法责任制的全面铺开、立案难诉讼难执行难的问题化解、智慧法院的智能化探索等等，这些举措均是为了进一步排除困扰司法公正的因素，为实现司法公正提供更强大的保障。

当然，要进一步深化司法改革，以司法公正实现法律公正的目的，还需要坚持两个基本原则：一是要始终做到以公正为价值导向不动摇，不因效率、干预或顾虑等内外在因素的影响而减损公平正义这个基本价值，真正做到让人民群众在每一个司法案件中都能够感受到公平正义，增强人民群众对司法公正的获得感；二是要始终做到以事

中国司法改革的法哲学思考

□ 段海峰

实为依据，以法律为准绳。司法机关裁判案件，只能以被合法证据证明了的事实和依法推定的事实作为适用法律的依据，只能以法律作为处理案件的唯一尺度。唯有如此，司法裁判才能在事实与规范之间穿梭适用时，牢牢守住公平正义这个基本底线，以司法公正来实现法律公正之目的，进而实现社会公正的理想预期。

注重程序公正和实体公正的统一

理想的正义是形式要素和实体要素之和，那些强调“非此即彼”的一元思维和价值判断都是与法治精神背道而驰的。司法公正也当然地包括实体公正和程序公正两个方面。人类对司法规律的研究早已表明：受困于现实境况的多变复杂、法律涵义的歧见丛生、法官个人的认知差异等因素，实体公正实际是一个难以真正客观达致的认识难题。相反，程序是正义的蒙眼布，通过法定程序对司法的可能恣意进行必要限制，是确保司法公正的应有之义。

对此，我国的司法改革应当坚持实体公正和程序公正“两手抓、两手都要硬”的态度和做法，既要重视司法实体制度的改革和建设，也要重视司法程序制度的改革和建设。简而言之，就是司法公正不仅要实现，而且还要以人民群众看得见、听得到、感受得到的方式来实现。因为程序公正本身就是司法公正的有机组成部分，程序公正和实体公正一起，共同构成司法公正的有机整体，两者统一于司法公正这个大目标之下。对于司法公正的实现而言，虽然不能说有程序公正，就一定会实现实体公正，但如果没有程序公正，就一定没有实体公正。当然，需要指出的是，程序公正不仅具有保障实体公正的功能和价值，它自身还具有独立的诉讼价值。只有程序的正义性、合法性得到保障，才更能够增加司法裁判的可接受度，从而有利于提高司法公信力。

当然，对我国司法改革的法哲学思考，不应当仅仅停留于理论层面，还应当饱含对中国问题意识的实践关怀。它要求我们必须真切把握司法改革的本质要义，理论联系实际，充分重视中国的现实国情和实际，在公正这一价值目标的指引下，不忘初心，继续前行。

